



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:*

dott. Marco Pieroni	presidente
dott. Massimo Romano	consigliere
dott. Tiziano Tessaro	consigliere (relatore)
dott.ssa Gerarda Maria Pantalone	consigliere
dott. Marco Scognamiglio	referendario
dott.ssa Khelena Nikifarava	referendario
dott.ssa Elisa Borelli	referendario
dott.ssa Ilaria Pais Greco	referendario

***: riuniti mediante collegamento telematico**

Adunanza del 21 luglio 2021

Richiesta di parere del Comune di Bondeno (FE)

Visto l'art. 100, comma secondo, della Costituzione;

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3;

Visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Visti la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 2008;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18

ottobre 2001, n. 3;

Vista la legge della Regione Emilia-Romagna 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva del Consiglio delle autonomie locali;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/SEZAUT/2009/INPR;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 19 febbraio 2014 n. 3/SEZAUT/2014/QMIG;

Viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e n. 54 del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere del Sindaco del Comune di Bondeno (FE) prot. 15949 del 21 maggio 2021, acquisita agli atti con protocollo SC_ER 0005217 del 21 maggio 2021;

Vista l'ordinanza presidenziale con la quale la Sezione è stata convocata, tramite piattaforma Teams, per la camera di consiglio del 21 luglio 2021;

Udito il relatore Tiziano Tessaro;

FATTO

1. Il Comune di Bondeno ha trasmesso una richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n. 131 in merito alla possibilità di erogare "Contributi economici alle attività interessate dai provvedimenti restrittivi a seguito emergenza Covid-19. Utilizzo fondo funzioni fondamentali di cui all'art. 106 del D. L. 34/2020". Più in particolare, *"A seguito della pesante crisi emergenziale provocata dal Covid-19 il Comune vorrebbe intervenire mediante contributi da erogare alle attività economiche interessate dai provvedimenti restrittivi della loro attività, in aggiunta ai ristori governativi con il fine ultimo di interpretare gli interessi della collettività amministrata mediante sostegno al tessuto economico locale, che rischia altrimenti una serie di chiusure e conseguenti licenziamenti con pesanti ripercussioni nella collettività amministrata. Tali contributi verrebbero erogati nel rispetto dell'art. 12 della L. 241 del 1990 sul procedimento amministrativo, che prevede che i trasferimenti che attribuiscono vantaggi economici a privati devono essere subordinati alla predeterminazione da parte delle Amministrazioni comunali di criteri non discriminatori di assegnazione, mediante apposito bando pubblico"*.

Pertanto, chiede:

1. se tali interventi, ancorché favoriscano più beneficiari privati, siano comunque di pubblico interesse in quanto garantiscono la sollecita ripresa

delle attività socio economiche del territorio a seguito dell'emergenza sanitaria e la funzione di sussidiarietà del Comune;

2. se sia possibile utilizzare per il finanziamento di tali contributi il fondo di cui all'art. 106 del D. L. 34/2020, in quanto il sostegno economico nei periodi di emergenza pare rientrare fra le funzioni fondamentali di cui all'art. 14, comma 27, del D.L. 78/2010 e del quarto comma dell'art. 118 della Costituzione.

DIRITTO

1. Della richiesta di parere indicata nelle premesse deve essere esaminata, preliminarmente, l'ammissibilità, sotto i profili soggettivo ed oggettivo, alla luce dei criteri elaborati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ed esplicitati, in particolare, nell'atto di indirizzo del 27 aprile 2004 nonché nella deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006.

Sotto il primo profilo, la richiesta deve ritenersi ammissibile, in quanto sottoscritta dal Sindaco dell'ente, organo politico e di vertice, rappresentante legale del medesimo.

Sotto il profilo oggettivo, deve essere verificata l'attinenza della questione alla materia della "contabilità pubblica", così come delineata nella Deliberazione delle Sezioni Riunite n. 54/CONTR del 17 novembre 2010 e, ancor prima, nella citata deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/AUT/2006 nonché, da ultimo, nella deliberazione della Sezione delle Autonomie, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG.

Devono essere valutate, inoltre, la generalità e l'astrattezza della questione.

Quanto al primo aspetto, la Corte ha affermato che la "nozione di contabilità pubblica", pur assumendo, tendenzialmente, *"un ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli"* (deliberazione 5/AUT/2006), non può non involgere – pena l'incompletezza della funzione consultiva delle Sezioni regionali – quelle questioni che risultino connesse *"alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica (...) contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di*

bilancio" (deliberazione n. 54/CONTR/2010).

In questa accezione, più ampia, di "contabilità pubblica", nell'ambito del corretto utilizzo delle risorse e della gestione della spesa pubblica, conformata all'evolversi dell'ordinamento, deve vagliarsi l'ammissibilità della richiesta oggetto della presente pronuncia: il quesito proposto attiene alla corretta applicazione della normativa finanziaria in merito all'erogazione di contributi a carico delle finanze pubbliche ed è ammissibile solo se non determina un'interferenza con scelte gestionali che rientrano nell'esclusiva competenza e responsabilità degli organi di amministrazione dell'Ente locale; di talché al quesito - depurato degli elementi che potrebbero farlo ritenere ancorato alla soluzione di concrete problematiche (circostanza che porterebbe, inevitabilmente, alla declaratoria di inammissibilità della richiesta)- deve essere data risposta applicando unicamente i principi generali e le conclusioni cui è pervenuta la giurisprudenza della Corte.

Solamente in tal senso esso riveste portata generale ed astratta e non può interferire né con la sfera di discrezionalità riservata dalla legge alla pubblica amministrazione locale, né con possibili questioni attinenti alla giurisdizione civile, amministrativa o di responsabilità amministrativo-contabile: questo perché la funzione consultiva intestata alla Corte dei conti non può essere intesa come funzione "consulenziale" (generale) sull'attività dell'Amministrazione locale (cfr. Sez. controllo Puglia 104/2010 e 118/2009). I principi qui affermati quindi non possono confondersi in una impropria ingerenza della Corte, incompatibile con le funzioni alla stessa attribuite dal vigente ordinamento, nella funzione di amministrazione attiva che rimane unicamente di pertinenza della amministrazione comunale e di sua precipua responsabilità.

2. Venendo al merito, vale la pena osservare che sul punto la Corte dei conti ha già avuto modo ripetutamente di esprimersi sulle condizioni e sui limiti afferenti all'erogazione dei contributi a soggetti terzi.

2.1 In primo luogo, sono da ascrivere alla categoria dei contributi gli atti di concessione caratterizzati dal fatto di costituire generiche attribuzioni di un "vantaggio economico" riconducibile all'articolo 12 della legge n. 241 del 1990: la locuzione "vantaggio economico" deve intendersi riferita a qualunque attribuzione che migliora la situazione economica di cui il destinatario dispone senza che vi sia una controprestazione verso il concedente. Ove invece la provvidenza sia caratterizzata dalla compresenza sia pur mediata di una controprestazione, si esula dalla previsione normativa che invece si connota per l'assenza di obblighi di restituzione o obbligo di pagamento.

Le sovvenzioni, i contributi, i sussidi, gli ausili finanziari, le attribuzioni di vantaggi economici consistenti in erogazione di denaro o conferimento di beni, senza obblighi di restituzione o obbligo di pagamento nei confronti della PA, rientrano pertanto nel *genus* dei provvedimenti accrescitivi della sfera giuridica dei destinatari, che, sulla base della normativa vigente (art. 12 della legge n. 241/1990 e art. 26 del d.lgs. n. 33/2013), sono volti a sostenere un soggetto sia pubblico che privato, accordandogli un vantaggio economico diretto o indiretto mediante l'erogazione di incentivi o agevolazioni.

2.2 In secondo luogo, sono da ritenere ammissibili – in quanto annoverabili nelle situazioni di indigenza o di disagio sociale, economiche o sociali (Garante della protezione dei dati personali, "Linee guida in materia di trattamento di dati personali, contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato per finalità di pubblicità e trasparenza sul web da soggetti pubblici e da altri enti obbligati", pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 134 del 12 giugno 2014) – *le provvidenze pubbliche a sostegno del reddito delle persone, nella misura in cui l'amministrazione locale individui specificamente gli interessi pubblici e gli obiettivi sociali che intenda perseguire mediante l'erogazione di contributi economici a favore di categorie socialmente svantaggiate o in temporanea difficoltà finanziaria (Cfr. SRC Lombardia, deliberazione n. 882/2010/PAR).*

Va premesso al riguardo che, sulla scorta di un consolidato orientamento, il Comune è ente a finalità generali ai sensi degli articoli 3, comma 2, e 13 del decreto legislativo n. 267 del 2000, proprio perché cura gli interessi e promuove lo sviluppo della propria comunità inteso al perseguimento di fini pubblici consistenti nell'erogazione di servizi alla cittadinanza, esercitando tutte le funzioni amministrative che non siano espressamente attribuite ad altri soggetti. Ancora l'art. 13, comma 1, del Tuel, prevede che spettano al comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale (art. 118 Cost.). Si tratta peraltro di una competenza ampia che abbraccia tutte le iniziative finalizzate a tutelare i cittadini e le attività economiche e a sostenerne la crescita e lo sviluppo, che si fonda astrattamente, come si vedrà, nel carattere normativamente attribuito al Comune di ente a carattere generale, in quanto esponentiale della comunità locale.

2.3 Tra queste iniziative, si assume nel quesito che vi rientrino anche l'erogazione di contributi alle attività economiche che, a seguito dell'emergenza sanitaria da COVID-19, hanno subito un pregiudizio economico in termini di riduzione del fatturato o di maggiori oneri sempre legati al COVID. Esse – più specificamente, per quel che qui rileva – si caratterizzerebbero, secondo quanto

rappresentato nella richiesta, per il fatto che avrebbero lo scopo di fornire *"sostegno al tessuto economico locale, che rischia altrimenti una serie di chiusure e conseguenti licenziamenti con pesanti ripercussioni nella collettività amministrata"*.

Ciò al dichiarato fine della sollecita ripresa delle attività socio economiche del territorio a seguito dell'emergenza sanitaria, nel quadro della illustrata funzione di sussidiarietà del Comune, mediante contributi economici da erogare alle attività economiche interessate dai provvedimenti restrittivi della loro attività.

3. Posto che in linea generale ed astratta, anche in relazione al richiamato parametro costituzionale di cui all'art. 118 Cost., non può ritenersi preclusa alle funzioni istituzionali del Comune l'istituzione di provvidenze, comunque denominate, da conferire a singoli individui in situazione di difficoltà economica, e che i contributi a terzi sono caratterizzati dall'assenza di corrispettività della dazione di denaro (cfr. Sezione Veneto, parere n. 260/2016), la Sezione non può esimersi dal sottolineare che il legislatore ha circondato tale materia di ulteriori, particolari cautele e garanzie procedimentali: ogni "elargizione" di denaro pubblico, deve esser infatti ricondotta a rigore e trasparenza procedurale e l'amministrazione agente, non può considerarsi, quindi, operante in piena e assoluta libertà e, nel caso specifico, deve rispettare i canoni costituzionali di uguaglianza e i principi stabiliti negli atti fondamentali dell'Ente.

3.1 Si tratta quindi di esaminare quali siano i presupposti e i limiti che consentano l'intervento in epoca emergenziale da parte del Comune, ed in particolare ove questi, come prospettato nella richiesta di parere, si concretizzino nell'erogazione di contributi a favore *delle attività economiche interessate dai provvedimenti restrittivi della loro attività, in aggiunta ai ristori governativi*.

Come è stato sottolineato di recente da parte delle SSRR di questa Corte (Delibera SSRR n.7/2021), adite da questa Sezione con la delibera n. 32/2021, per una fattispecie ugualmente caratterizzata dal presupposto della situazione emergenziale Covid , occorre ricordare che *"Con deliberazione del Consiglio dei ministri in data 31 gennaio 2020 "ai sensi e per gli effetti dell'articolo 7, comma 1, lettera c), e dell'articolo 24, comma 1, del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1" è stata dichiarato lo stato di emergenza "in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili", situazione in seguito tradizionalmente identificata come "emergenza epidemiologica da COVID-19", in quanto derivante dalla pandemia della patologia da nuovo coronavirus (il carattere pandemico dell'epidemia è*

stato, in effetti, dichiarato dall'Organizzazione mondiale della sanità in data 11 marzo 2020).

Nel corso dell'emergenza, a tutt'oggi perdurante, sono stati emanati a più riprese provvedimenti del Governo nazionale (nella forma, in alcuni casi, del decreto-legge, in altri del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri) limitativi, sovente, della libertà di circolazione dei cittadini, in altri e più frequenti casi di attività economiche, soprattutto di quelle presumibilmente più idonee ad agevolare assembramenti e la conseguente diffusione del virus.

A tali atti si sono cumulate ulteriori misure restrittive, spesso sotto forma di ordinanze di necessità e urgenza, assunte da regioni, province e comuni. I provvedimenti (di chiusura totale ovvero in determinate fasce orarie, di preclusione per la potenziale utenza di raggiungere gli esercizi di ristorazione, nonché di limitazione del numero di clienti presenti all'interno dei locali); gli interventi strutturali attuati dai gestori per conformarsi alla normativa sanitaria sopravvenuta; nonché la più generale crisi economica derivante dall'emergenza sanitaria, hanno anche portato a misure legislative di diversa natura. Infatti, in attesa di una ripresa generalizzata delle attività economiche, plurimi atti normativi hanno provveduto a compensare, almeno in parte, i gestori delle attività oggetto di restrizione per la diminuzione del proprio utile di esercizio, con ristori o sostegni. Essi sono stati variamente modulati in strumenti quali il differimento dei tributi, la sospensione temporanea o definitiva della riscossione di entrate pubblicistiche, la corresponsione diretta di misure di ristoro o l'adozione di altre misure compensative (decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27; decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 giugno 2020, n. 40; decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77; decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126; decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, convertito, con modificazioni dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176).

L'ultimo degli interventi è, a oggi, rappresentato dal decreto-legge, ancora in fase di conversione al momento della presente deliberazione, 22 marzo 2021, n. 41, recante "Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19".

La situazione descritta, pur se (come esposto) in parte oggetto di ristori e sostegni di varia natura, ha anche posto il problema di adeguare i rapporti

contrattuali, determinanti costi fissi, degli operatori dei settori colpiti dalla contingenza. Tale esigenza, nel più generale perseguimento di finalità solidaristiche, è ben rappresentata nella richiesta di parere in esame.

È necessario premettere che l'emergenza pandemica, oltre che evento per definizione imprevedibile, presenta anche carattere senza dubbio straordinario, non essendosi verificato nel nostro Paese in epoca recente".

Il problema è quindi quello di valutare la possibilità se l'epidemia, e la conseguente crisi economica, possa essere posta a fondamento, per il suo descritto carattere straordinario, per interventi ulteriori sul piano finanziario da parte del Comune, i quali tuttavia devono essere, allo stesso tempo, finalizzati a conseguire interessi della comunità amministrata (nella specie, nel senso del sostegno di attività economiche territoriali) e a scongiurare intuibilmente il rischio concreto di un'indebita locupletazione da parte del percipiente per via di una parallela erogazione di risorse pubbliche da parte di altri livelli di governo.

3.2 In primo luogo, è da escludere una specifica competenza del Comune per ciò che concerne l'ambito degli interventi di carattere preventivo riguardanti genericamente il settore delle *"chiusure e conseguenti licenziamenti con pesanti ripercussioni nella collettività amministrata"*, che appartiene, per quanto sopra espresso, alla competenza dello Stato in virtù dell'art. 117 Costituzione.

In secondo luogo, una volta individuato l'ambito specifico, disciplinato dal regolamento che deve contemplare una *"serie molteplice ed eterogenea di settori (...) il cui fattore comune ed unificante appare l'intervento pubblico finanziario e cioè l'assunzione delle relative spese a carico del bilancio comunale"* (deliberazione Sezione Veneto n. 34/2010/PAR del 22 marzo 2010), i contributi erogati e comunque finalizzati al sostegno delle attività saranno ritenute meritevoli per gli scopi indicati, purché previsti nello Statuto comunale.

Al riguardo, la Corte dei conti ha ripetutamente evidenziato (cfr. ad es. parere Sezione Veneto, n. 336 del 25 luglio 2011) che, ai fini della legittima erogazione dei contributi a soggetti in difficoltà, va fatto uso di un criterio costituzionalmente orientato di carattere squisitamente auto normativo, nel senso che verrà a breve chiarito, contenuto negli atti fondamentali dell'ente, in ossequio peraltro al disposto dell'art. 3 e 13 del d.lgs. n. 267/2000.

Peraltro, l'intervento del Comune potrà risolversi solamente nell'erogazione di provvidenze economiche a favore di singoli cittadini residenti e potranno essere considerati legittimi, in quanto riconducibili alla sussistenza di uno stato di bisogno che individua situazioni di disagio inerenti a profili socio-economici (Tar Veneto, Sez. I, Sent. n. 1938/07). La questione intercetta quindi l'esatto

confine delle provvidenze basate sul concetto di disagio economico che ne rappresenta l'elemento principale e di cui occorre operare l'esatta delimitazione del concetto presupposto nella richiesta di parere: di essi occorre quindi ricercare l'esatta delimitazione sulla base di precise coordinate normative.

E' necessario premettere infatti che l'erogazione di somme non riconducibili al disagio o che trovino titolo in altre o precedenti situazioni ad esso non assimilabili non sono da ricondurre a tale categoria: milita in tal senso del resto la previsione dell'art. 22, comma 2, l. n. 328/2000 che elenca analiticamente gli interventi che costituiscono il livello essenziale delle prestazioni sociali erogabili sotto forma di beni e servizi (ovverosia: a) misure di contrasto della povertà e di sostegno al reddito e servizi di accompagnamento, con particolare riferimento alle persone senza fissa dimora; b) misure economiche per favorire la vita autonoma e la permanenza a domicilio di persone totalmente dipendenti o incapaci di compiere gli atti propri della vita quotidiana; c) interventi di sostegno per i minori in situazioni di disagio tramite il sostegno al nucleo familiare di origine e l'inserimento presso famiglie, persone e strutture comunitarie di accoglienza di tipo familiare e per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza; d) misure per il sostegno delle responsabilità familiari, ai sensi dell'articolo 16, per favorire l'armonizzazione del tempo di lavoro e di cura familiare; e) misure di sostegno alle donne in difficoltà per assicurare i benefici disposti dal regio decreto-legge 8 maggio 1927, n. 798, convertito dalla legge 6 dicembre 1928, n. 2838, e dalla legge 10 dicembre 1925, n. 2277, e loro successive modificazioni, integrazioni e norme attuative; f) interventi per la piena integrazione delle persone disabili ai sensi dell'articolo 14; realizzazione, per i soggetti di cui all'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, dei centri socio-riabilitativi e delle comunità-alloggio di cui all'articolo 10 della citata legge n. 104 del 1992, e dei servizi di comunità e di accoglienza per quelli privi di sostegno familiare, nonché erogazione delle prestazioni di sostituzione temporanea delle famiglie; g) interventi per le persone anziane e disabili per favorire la permanenza a domicilio, per l'inserimento presso famiglie, persone e strutture comunitarie di accoglienza di tipo familiare, nonché per l'accoglienza e la socializzazione presso strutture residenziali e semiresidenziali per coloro che, in ragione della elevata fragilità personale o di limitazione dell'autonomia, non siano assistibili a domicilio; h) prestazioni integrate di tipo socio-educativo per contrastare dipendenze da droghe, alcol e farmaci, favorendo interventi di natura preventiva, di recupero e

reinserimento sociale; i) informazione e consulenza alle persone e alle famiglie per favorire la fruizione dei servizi e per promuovere iniziative di auto-aiuto).

In terzo luogo, l'art. 2 della legge 328/2000 delinea un sistema integrato di interventi e servizi sociali che ha carattere di universalità (comma 1), in linea con il principio costituzionale di uguaglianza e che in quanto tale non può essere oggetto di riserva alcuna: eccezion fatta, per (comma 3): I soggetti in condizioni di povertà o con limitato reddito o con incapacità totale o parziale di provvedere alle proprie esigenze per inabilità di ordine fisico e psichico, con difficoltà di inserimento nella vita sociale attiva e nel mercato del lavoro, nonché i soggetti sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria che rendono necessari interventi assistenziali, i quali accedono prioritariamente ai servizi e alle prestazioni erogati dal sistema integrato di interventi e servizi sociali.

Nello specifico caso che qui ricorre, la giurisprudenza della Corte (sezione regionale di controllo per la Valle d'Aosta della Corte dei conti, deliberazione n. 18 del 16 settembre 2013) ha sottolineato che:

l) a fini di trasparenza e imparzialità, è necessario definire puntualmente gli strumenti di determinazione del reddito familiare dei soggetti in stato di bisogno richiedenti gli ausili finanziari, allo scopo considerando l'I.S.E.E. di cui al d.lgs. n. 109/1998, come modificato dal d.lgs. n. 130/2000;

m) per le stesse ragioni, qualora sia previsto che l'avvio del procedimento per la concessione di ausili finanziari alle persone in stato di bisogno avvenga, di norma, a seguito di apposita richiesta dell'assistente sociale, devono essere espressamente indicati i casi in cui si può prescindere da tale richiesta;

Ai medesimi fini, la definizione dei contributi "straordinari" ammessi a finanziamento non deve risolversi in mera tautologia, ma devono essere determinati i criteri in base ai quali gli enti dovranno stabilire le priorità di accoglimento delle relative istanze.

L'esigenza fondamentale di uguaglianza tra le varie situazioni, con la previsione di idonei requisiti soggettivi da verificare puntualmente in capo ai richiedenti gli ausili finanziari, evitando nel contempo l'attribuzione di sussidi solo a soggetti previamente determinati (cfr., citata sezione regionale di controllo per la Valle d'Aosta della Corte dei conti, deliberazione n. 18 del 16 settembre 2013), e la stessa delimitazione del concetto di disagio – normativamente inteso dalla legislazione ricordata in precedenza – come afferente unicamente a situazioni di particolare bisogno socio economico, rappresentano quindi un momento di indefettibile verifica nella attribuzione di vantaggi a soggetti terzi.

3.3 Ove il Comune intenda assumere, nei ristretti limiti considerati, il perseguimento delle finalità specifiche delineate nel quesito, è necessario tuttavia ossequiare le indicazioni provenienti dalla citata delibera n. 7/2021 SSRR che pongono l'attenzione sul *"sotteso, intuitivo interesse pubblico del comune istante di perseguire, con finalità equitativa solidaristica, l'attenuazione delle gravi conseguenze sulle imprese dell'emergenza sanitaria e delle connesse misure restrittive, e al contempo di tutelare la permanenza del tessuto produttivo e commerciale all'interno del proprio territorio"*; così che in ordine alle *"conseguenti valutazioni dell'ente locale, in ordine alle quali l'istanza di parere interroga"*, *"dette evenienze, (...), non devono essere prese in considerazione pro praeterito, in quanto elementi produttivi di una significativa perdita economica a danno dell'attività dell'impresa. Alle finalità solidaristiche di compensare dette perdite resta estraneo il tema affrontato nell'istanza di parere, mentre vi possono sopperire misure quali quelle, come accennato, nel corso degli ultimi mesi più volte adottate dal legislatore"*, dovendosi osservare che *"Le motivazioni già citate, piuttosto, assumono rilievo pro futuro"*.

3.4 Al riguardo, non essendo possibile effettuare sul punto un esame dettagliato nel caso di specie, sulla base degli elementi generici forniti dal Comune interessato, la Sezione sottolinea l'impossibilità, in sede di espressione del parere, di sostituirsi al concreto accertamento istruttorio, oltretutto non consentito dalla sopra ricordata – al punto 1 – giurisprudenza di questa Corte (deliberazione 24 aprile 2004 della Sezione delle autonomie), che il Comune deve effettuare su detti profili: e ciò per non incorrere nel coinvolgimento diretto di questa Sezione nell'amministrazione attiva di competenza dell'Ente interessato, non rientrante nei canoni dalla funzione consultiva demandata alla Corte dei conti la quale presuppone la non riconducibilità dei pareri richiesti ad ipotesi concrete (vedasi, in proposito, le deliberazioni 27 aprile 2004 già citata e n. 5/AUT/2006 del 10 aprile 2006 della Sezione delle Autonomie), o, più in generale, al fine di escludere un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'Ente ed una compartecipazione all'amministrazione attiva (cfr. *ex multis* Corte dei conti, Sez. reg. contr. Piemonte, 24 luglio 2008, par. 21/2008).

Di talché, solo dopo l'espletamento positivo di tale istruttoria, che il Comune deve svolgere per il tramite dei suoi organi burocratici, potrà effettuarsi una prima delibazione da parte dell'Amministrazione del quesito anzidetto, anche eventualmente in riferimento ai rinnovati limiti e modalità di concessione da parte dell'ente locale di ausili economici contemplati dagli artt. 54 e segg. del d.l. 34/2020, richiamati dalla delibera di questa Sezione n. 32/2021 citata: per i

quali Resta inoltre ferma la necessità di rispettare, da parte dell'ente locale, la disciplina europea in materia di aiuti di Stato, in relazione ai quali la valutazione sull'applicabilità in fattispecie quali quella prospettata esula dalla presente sede, per la specificità della disciplina regolatrice della materia. (Delibera SSRR 7/2021).

All'esito di queste verifiche, "la ponderazione di tutti gli interessi (pubblici e privati) coinvolti troverà nel procedimento amministrativo, e nei relativi atti, la propria naturale sede. Inoltre, al fine di perseguire le più volte rappresentate esigenze di correttezza e trasparenza, la valutazione di tutti gli elementi sopra accennati dovrà essere esternata nella motivazione dei relativi provvedimenti" (Delibera SSRR 7/2021).

3.5 Sul piano procedimentale, posto che in linea generale ed astratta, rientra nelle funzioni istituzionali del Comune l'istituzione di provvidenze, comunque denominate, da conferire a singoli individui in situazione di difficoltà economica, nei termini sopra descritti, è necessario che l'ente locale si doti di un proprio regolamento, da approvarsi in sede di Consiglio comunale, per disciplinare i presupposti e le modalità (tenuto conto inoltre del principio della distinzione tra funzioni di direzione politica e funzioni di direzione amministrativa) di erogazione del contributo, ai sensi dell'art. 12 della legge 241/1990. L'individuazione dei criteri selettivi e, conseguentemente, dei soggetti da agevolare rientra nella discrezionalità del singolo ente, che deve essere esercitata rispettando i principi di trasparenza, imparzialità e predeterminazione, in attuazione di quanto previsto dall'art. 12 della legge 241/1990 e del relativo regolamento comunale. Essi saranno ammessi se rispettano i parametri formali (espressi nella motivazione) sanciti dall'art. 12 della legge n. 241/90, il cui secondo comma prescrive che i "singoli provvedimenti" di cui al primo comma (i provvedimenti di concessione) devono esplicitare l'effettiva osservanza dei criteri e delle modalità di intervento. Come noto, la vincolatività della regola con cui l'amministrazione ha inteso autolimitarsi determina un qualificato affidamento nei soggetti che rientrano nelle previsioni erogatorie circa il rispetto delle procedure: la predeterminazione e pubblicazione dei criteri e modalità cui le amministrazioni devono attenersi soddisfa infatti l'esigenza di trasparenza dell'azione amministrativa (Corte Conti, sez. contr., 10 maggio 1993, n. 76).

3.6 A ciò si aggiunga che, ai fini della trasparenza amministrativa, devono essere previste adeguate forme di pubblicità dei contributi e delle sovvenzioni erogate, anche considerando quanto disposto in merito dagli artt. 26 e 27 del

d.lgs. n. 33/2013, concernenti, rispettivamente, gli *"obblighi di pubblicazione degli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati"* e gli *"obblighi di pubblicazione dell'elenco dei soggetti beneficiari"*.

L'art. 26 del d.lgs. n. 33/2013, in particolare, rafforza ulteriormente gli obblighi di trasparenza previsti dall'art. 12 della legge n. 241/1990, esprimendo l'esigenza di una pubblicità *erga omnes*, nei limiti ivi indicati: esigenza che si ricollega alla verifica prioritaria nell'ambito del Piano anticorruzione, dei meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione, del monitoraggio dei tempi di conclusione dei procedimenti e dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti dell'amministrazione; (art. 1, comma 9, l. n. 190/2012).

La concessione di sovvenzioni, contributi, ecc., è pertanto individuata come area a forte rischio corruzione, che deve essere presidiata mediante l'implementazione di specifiche misure di prevenzione (Piano Nazionale Anticorruzione –DEL. 1064/2019): e non può risolversi in una erogazione che prescinda dal fondamentale canone di uguaglianza tra cittadini che, per l'appunto, si risolverebbe nell'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati: ovverosia integrando fenomeni di *mala gestio* e che il legislatore della legge 190/2012 ha preso in considerazione ai fine della riconducibilità al concetto di corruzione in senso ampio (circolare n. 1/2013 della Funzione Pubblica).

Tale verifica, che presuppone precisi obblighi informativi interni all'Ente nei confronti del responsabile dell'anticorruzione, pone *in primis* precisi obiettivi di trasparenza, cui tende la legge 190/2012, ai sensi dell'art. 1 comma 16 della stessa legge, sui procedimenti di:

- a) autorizzazione o concessione;
- b) scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163;
- c) concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed

enti pubblici e privati;

d) concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera.

La pubblicazione è, in particolare, condizione di efficacia dei relativi provvedimenti concessori, ma solo per importi superiori a mille euro: sia se erogati con un unico atto, sia con atti diversi purché nel corso dell'anno solare superino il tetto dei 1000 euro nei confronti di un unico beneficiario (artt. 26 e 27 del d.lgs. n. 33 del 2013, dovendosi osservare, inoltre, nei casi in questione, in cui cioè gli atti contengano informazioni relative alla situazione di disagio economico-sociale degli interessati, le regole poste a presidio della riservatezza (Linee guida emanate dal Garante per la *privacy* il 15 maggio 2014, in GU. n. 134 del 12 giugno 2014).

Sul punto, peraltro, si osserva che di recente Anac, con la delibera n. 468 del 21 giugno 2021, avente ad oggetto proprio gli obblighi di pubblicazione degli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati (artt. 26 e 27 d.lgs. n. 33/2013), è pervenuta al superamento della propria precedente delibera numero 59 del 15 luglio 2013 recante *"Pubblicazione degli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati (artt. 26 e 27, d.lgs. n. 33/2013)"*, affermando il principio secondo il quale *"Al fine di garantire la trasparenza dell'attività, le amministrazioni pubblicano, ai sensi del comma 1 dell'art. 26, gli atti normativi, ovvero le leggi e i regolamenti, che enucleano i criteri e le modalità di assegnazione dei benefici nonché gli atti di carattere amministrativo generale adottati in attuazione di regolamenti o leggi, che riguardano sia i sussidi, gli indennizzi, i premi, i contributi volti ad accordare un vantaggio economico a persone fisiche ed enti pubblici e privati che le prestazioni relative a servizi pubblici, caratterizzate, per lo più, da finalità socio-assistenziali"*.

3.7. *Nell'esercizio della propria potestà regolamentare (v. precedente punto 3.5), il Comune è chiamato a disciplinare, in modo puntuale e trasparente, le modalità di rendicontazione dei contributi conferiti, individuando un responsabile del procedimento (che potrà essere richiesto di dare conto – oltre che all'amministrazione comunale anche alla Sezione regionale della Corte dei conti – del monitoraggio, con cadenza periodica, circa il conseguimento dei risultati prefissati di sostegno economico in relazione agli obiettivi predeterminati dal Comune in sede di bando), prevedendo, altresì, meccanismi di revoca dei contributi medesimi nel caso di riscontrata non operatività degli assegnatari.*

3.8. Sulla base di queste coordinate si esprime quindi il parere sul primo quesito.

4. In merito al secondo quesito, con cui il Comune chiede se sia possibile finanziare i suddetti contributi attraverso il fondo per le funzioni fondamentali di cui all'art. 106 del d.l. 34/2020 e dell'art. 39 del d.l. 104/2020, è indispensabile preliminarmente delineare le condizioni stabilite dalla normativa di carattere finanziario per l'erogazione.

4.1 In termini generali, la Corte costituzionale, con sentenza n. 10/2016, ha espresso il principio in forza del quale *"la quantificazione delle risorse in modo funzionale e proporzionato alla realizzazione degli obiettivi previsti dalla legislazione vigente diventa fondamentale canone e presupposto del buon andamento dell'amministrazione"*: e la giurisprudenza di questa Corte ha sottolineato che *ai fini di trasparenza e imparzialità, è necessaria una puntuale definizione dei documenti programmatici dell'amministrazione che saranno presi a riferimento per l'erogazione dei "contributi ordinari", allo scopo considerando, in particolare, che, nel caso di costituzione di diritti soggettivi, è altresì necessario definire gli strumenti attraverso i quali vengono assicurate a bilancio le risorse necessarie per la relativa futura copertura finanziaria* (Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per la Valle d'Aosta, deliberazione n. 18 del 16 settembre 2013).

4.2 La Sezione rammenta al riguardo anche che è venuta meno la legislazione vincolistica di carattere finanziario che limitava fortemente l'ambito quantitativo dell'intervento comunale: l'art. 57, comma 2, del d.l. 26 ottobre 2019, n. 124, coordinato con la legge di conversione 19 dicembre 2019, n. 157, recante: *"Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili"* ha stabilito infatti che *"A decorrere dall'anno 2020, alle regioni, alle Province autonome di Trento e di Bolzano, agli enti locali e ai loro organismi ed enti strumentali, come definiti dall'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, nonché ai loro enti strumentali in forma societaria cessano di applicarsi le seguenti disposizioni in materia di contenimento e di riduzione della spesa e di obblighi formativi"* con riferimento in particolare agli interventi di erogazione dei contributi contemplati dall'articolo 6, commi 7, 8, 9, 12 e 13, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122".

4.3 La citata delibera SSRR n. 7/2021 sottolinea che la giurisprudenza della Corte dei conti in sede consultiva ha costantemente indirizzato, in concreto, le *"attribuzioni patrimoniali unilaterali, soprattutto relative a beni pubblici"*, di cui

senz'altro il denaro costituisce una *species*, "ad estrema cautela" (...) *Tale problematica è amplificata, nell'attuale contesto, dalla congiuntura economica, potenzialmente incisiva dell'equilibrio di bilancio degli enti locali.*

L'emergenza, infatti, ha determinato non solo una riduzione della capacità fiscale delle collettività amministrate, ma anche l'esigenza di ulteriori interventi di carattere sociale, del pari meritevoli di tutela. Pertanto, sarà cura dell'ente assicurarsi della disponibilità di risorse adeguate a garantire la copertura delle minori entrate".

4.4 Ciò doverosamente premesso, circa lo specifico quesito in cui il Comune chiede se sia possibile finanziare i suddetti contributi attraverso il fondo per le funzioni fondamentali di cui all'art. 106 del d.l. n. 34/2020 e dell'art. 39 del d.l. n. 104/2020, la Sezione sottolinea come tali risorse siano state assegnate dallo Stato ai comuni con il preciso scopo di reintegrare i gettiti di entrata compromessi dall'emergenza sanitaria e, conseguentemente, garantire l'espletamento delle funzioni fondamentali. La certificazione per l'utilizzo delle risorse del fondo funzioni fondamentali approvata con il d.m. del 3 novembre 2020 (e successivamente modificata con il d.m. del 1° aprile 2021) contempla, tra le voci di spesa certificabili, i trasferimenti correnti a famiglie, imprese ed istituzioni sociali private.

4.5. La Sezione rammenta come il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, nelle FAQ emanate per fornire chiarimenti agli enti sul corretto utilizzo di tali risorse, abbia ritenuto che, "l'Ente è tenuto a compilare tutte le altre parti del Modello per certificare le minori entrate e le maggiori/minori spese legate all'emergenza da Covid-19, ad eccezione della Tari e dalla Tari-corrispettivo, per la quale viene riconosciuta agli enti all'interno della certificazione una stima della perdita pari all'importo di cui alla Tabella 1 allegata al d.m. n. 212342 del 3 novembre 2020- senza alcuna dichiarazione da parte dell'Ente. Nel ricordare che tale importo dovrebbe essere utilizzato dall'ente per finanziare agevolazioni Tari da attuarsi anche per mezzo del soggetto affidatario del servizio di gestione dei rifiuti urbani, si ritiene che l'ente possa finanziare con tali risorse anche altre tipologie di interventi - diversi da agevolazioni Tari ma comunque connessi all'emergenza epidemiologica in corso (es. voucher per imprese/famiglie in sofferenza economica) - qualora, sulla base della conoscenza del proprio territorio, ritenesse tali altri interventi maggiormente utili".

4.6. Anche in questo caso (cfr. precedente punto 3.7), il Comune è chiamato a redigere specifici report (eventualmente acquisibili per il controllo da parte degli

organi a cio' deputati) idonei a dare piena contezza del finanziamento, di volta in volta, concesso.

5. Nei termini suddetti si fornisce risposta al secondo quesito.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna rende il parere nei termini suindicati.

DISPONE

- che copia della presente deliberazione sia trasmessa – tramite posta elettronica certificata – al Sindaco del Comune di Bondeno (FE), al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali della Regione Emilia-Romagna e che la stessa sia pubblicata sul sito Internet istituzionale della Corte dei conti – banca dati del controllo;
- che l'originale resti depositato presso la segreteria di questa Sezione regionale di controllo.

Rammenta all'Amministrazione l'obbligo di pubblicazione sul sito *web* istituzionale della presente deliberazione, ai sensi dell'art. 12 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33

Così deliberato nella camera di consiglio del 21 luglio 2021.

Il presidente
(Marco Pieroni)
(firmato digitalmente)

Il relatore
(Tiziano Tessaro)
(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria in data 28 luglio 2021

Il Funzionario preposto
(Roberto Iovinelli)
(firmato digitalmente)